La decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares que autoriza a la Fiscalía el inicio de una investigación en Filipinas*

Tabla de contenido

Introducción **1**

Base razonable para proceder **1**

Participación de víctimas **1**

Consideraciones sobre la política antinarcóticos **2**

Los asesinatos **3**

El ataque contra la población civil **3**

Generalizado y sistemático **4**

Conclusiones **5**

Introducción

El 15 de septiembre de 2021 la Sala de Cuestiones Preliminares I (SCP)[1] hizo pública su decisión de autorizar al Fiscal de investigar los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional (CPI) cometidos en el territorio Filipinas entre el 1 de noviembre de 2011 y el 16 de marzo de 2019 en el marco de la llamada guerra contra las drogas.[2]

Base razonable para proceder

Para que el Fiscal pueda llevar a cabo una investigación de oficio, conforme al Estatuto de Roma que crea la CPI, se tiene que obtener con anterioridad la autorización de la SCP. En caso de Filipinas, después de haber analizado la solicitud e información de sustento recibida, la SCP concluyó que existe una base razonable para proceder con una investigación. El criterio "base razonable para proceder" requiere ser acreditado con el más bajo estándar probatorio de acuerdo las normas que rigen el procedimiento ante la CPI. Después de analizar el material relevante, la Sala no tiene que arribar a conclusiones definitivas, por el contrario debe justificar la existencia de una creencia sensata o razonable de que un crimen de competencia de la CPI se ha cometido. A pesar de que los hechos sean difíciles de establecer, pocos claros o contradictorios una investigación puede iniciarse. [3]

Participación de víctimas

En el contexto de la tramitación de la autorización del inicio de la investigación, la SCP solicitó que las víctimas que se enmarcaran en los parámetros de la situación presentaran observaciones.

---

* Resumen en español por José Antonio Guevara Bermúdez.

[1] La Sala de Cuestiones Preliminares I está integrada por los Jueces Péter Kovács, Reine Adélaïde Sophie y María del Socorro Flores Liera.

[2] ICC-01/21, 15 de septiembre de 2021, Decision on the Prosecutor's request for authorisation of an investigation pursuant to Article 15(3) of the Statute (https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2021_08044.PDF).

[3] Párr. 12

La Secretaría de la CPI recibió 204 de ellas sobre 1,530 víctimas individuales y de 1,050 familias o víctimas colectivas.[4]

Se constató que el 94% de las víctimas se expresaron a favor de que la Fiscalía inicie una investigación y expresaron diversos motivos, entre los que se encuentran: llevar a juicio a los responsables, que no haya impunidad, evitar crímenes futuros, conocer la verdad de lo ocurrido a las víctimas, limpiar los nombres de quienes fueron falsamente acusados y permitir que las víctimas sean escuchadas.[5] La mayoría de las observaciones se refirieron a ejecuciones extrajudiciales, sin embargo, también se mencionaron otros delitos como por ejemplo tortura, violencia sexual, privación grave de la libertad, desaparición forzada, tentativa de asesinato, entre otros.[6] La SCP encontró que las observaciones de las víctimas corresponden con los crímenes mencionados en la solicitud de autorización presentada por la Fiscalía.[7]

Consideraciones sobre la política antinarcóticos

Para la SCP el uso del término guerra contra las drogas incluido en la solicitud de autorización de inicio de investigación presentada por el Fiscal, no es de carácter oficial o legal, sin embargo es una noción que abarca la situación, en la cual se llevaron a cabo operaciones por agencias de seguridad legales e ilegales.[8] La Sala, expresó algunas consideraciones respecto del marco legal internacional sobre tráfico de drogas y las obligaciones de los Estados al respecto.

Recordó que es una responsabilidad de los Estados hacer frente al tráfico ilícito de drogas al tratarse de una actividad criminal internacional. Para combatir ese crimen se ha conformado un sistema internacional de coordinación y cooperación;[9] que contempla una serie de obligaciones a cargo de los Estados de tipificar como delito el tráfico de estupefacientes y procesar a los responsables.[10]

También reconoció la obligación de los Estados de proteger y garantizar el derecho a la vida o a no ser privado arbitrariamente de la vida, así como las garantías judiciales para todas las personas sujetas a un proceso penal.[11] Lo anterior significa que los Estados están obligados a combatir el tráfico de estupefacientes a través de acciones y políticas que respeten las obligaciones de derechos humanos. Para la SCP las operaciones legítimas contra drogas ilícitas que respeten los derechos humanos a la vida y al debido proceso, no pueden calificar como ataques en contra de la población civil.[12]

En el caso particular de Filipinas encuentra que en el marco de llamada guerra contras las drogas las autoridades no incorporaron ningún sistema formal y revisable de quejas individuales, ni se le

[4] Párr. 17 y ICC-01/21 Annex I, Public Redacted, Registry Report on Victims' Representations (https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2021_07669.PDF)
[5] Párr. 19
[6] Párr. 20
[7] Párr. 21
[8] Párr. 23
[9] Integrado por la Convención única de 1961 sobre estupefacientes y su Protocolo modificatorio, el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988.
[10] Párr. 88
[11] Entre otros el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
[12] Párr. 89

permitió participar seriamente a personas afectadas en procesos sobre uso indebido de la fuerza, a pesar de la existencia de los estándares internacionales y nacionales (de la policía nacional).[13]

Los asesinatos

La SCP reconoce que de la información recibida se infiere que actores estatales, principales de las agencias de seguridad, asesinaron a miles de presuntos consumidores de drogas y otras personas civiles en el marco de operaciones para hacer cumplir la ley, así como por civiles particulares que actuaron como "vigilantes", algunos de ellos pagados por la policía, otros presuntamente eran integrantes de la misma institución o fueron pagados por ella.[14]

Para la SCL no hay disputa sobre el hecho de que personas murieron en el marco de la guerra contra las drogas, ya que el mismo gobierno de Filipinas comunicó que 5,281 personas civiles murieron en operaciones antinarcóticos entre julio de 2016 y febrero de 2019.[15]

Sin embargo, reconoce que no hay coincidencia en la apreciación sobre el número de víctimas[16] y hechos en algunos incidentes en los cuales las autoridades del país alegan que las personas fallecieron por motivo de enfrentamientos o que agentes del orden actuaron en legítima defensa, mientras que la Fiscalía y las víctimas se refieren a ejecuciones. Esas discrepancias serán materia de la investigación por parte del Fiscal.[17] También se reconoce que la información con la que dispone es de calidad limitada por tratarse de una etapa preliminar de los procedimientos.[18]

La SCP después de haber analizado toda la información, resolvió que el estándar requerido fue satisfizo y que los miembros de las fuerzas de seguridad filipinas y particulares asesinaron personas como parte de la campaña de la llamada guerra contra las drogas entre el 1 de julio de 2016 y 16 de marzo de 2019, así como también en el área de Davao entre el 1º de noviembre de 2011 y el 30 de junio de 2016.[19]

El ataque contra la población civil

La SCP desagrega los elementos de los crímenes de lesa humanidad y reitera los precedentes sobre los conceptos de ataque (curso de conducta que implica una serie o flujo de eventos, que no son una suma o agregado de eventos aislados) y sobre la comisión múltiple de actos (umbral cuantitativo) dirigidos en contra de la población civil. Clarifica que población civil es un colectivo, en contraposición a civiles individuales, que además debe ser el objetivo primario del ataque. Reitera que la presencia de personas que no son civiles entre la población, no le priva el carácter civil a dicha población. Además, reconoce que para ser población civil se requiere exclusivamente que sean personas (seres humanos).[20] También se refiere a que el ataque (curso de conducta que

[13] Párr. 91
[14] Párr. 24 y 32
[15] Párr. 39
[16] Fiscalía haba de entre 12,000 y 30,000 personas asesinadas en operaciones vinculadas a la denominada guerra contra las drogas, mientras que autoridades se refieren a 5,281
[17] Parrs. 40-58
[18] Párr. 67
[19] Párr. 60, 66 y 70
[20] Parrs. 72-4

involucra la comisión múltiple de actos) debe llevarse a cabo de conformidad con o en apoyo de una política de Estado y que activamente promueva o fomente el ataque contra las personas.[21]

La SCP encontró que a partir de la información disponible un patrón claro de asesinatos se identifica en el periodo en cuestión en el territorio de Filipinas. El flujo general de eventos es claramente discernible y los asesinatos equivalen a un ataque.[22] Resuelve que el ataque se dirige contra personas que se alega están asociadas con el uso o tráfico de drogas.[23]

Generalizado y sistemático

Encontró que en Filipinas la situación se refiere a un ataque generalizado y sistemático en contra de la población civil. Por lo que se refiere a lo generalizado del ataque, la SCP recordó que dicho término denota la escala en que se comete el ataque y el número de personas a las que se dirige.[24]

Por el número de víctimas acumuladas en el marco de la campaña de la guerra contra las drogas y la extensión de su comisión en todo el territorio de Filipinas se trata de un ataque generalizado. La sistematicidad, para la SCP, es coincidente con en análisis sobre la política del Estado.[25]

La política de Estado (o de organización) puede consistir en un diseño o plan prestablecido, o bien puede cristalizarse y desarrollarse con acciones llevadas a cabo por los perpetradores. En este último supuesto, la política puede inferirse a partir de varios factores como por ejemplo: (i) patrones recurrentes de violencia, y la improbabilidad de que se sean actos aislados o accidentales[26]; (ii) los preparativos o movilización colectiva orquestada y coordinada por el Estado; (iii) el uso de recursos públicos o privados para avanzar la política; (iv) declaraciones, instrucciones o documentos que condonan o fomentan la comisión de crímenes; y (v) una motivación subyacente. La sistematicidad sugiere la existencia de una política.[27]

Por la información analizada, la SCP consideró que las ejecuciones o asesinatos no pueden ser considerados como operaciones legitimas, ni como meros excesos en una operación legítima.[28] Reconoce que la guerra contra las drogas afectó a ciertos segmentos de la población de manera desproporcionada y observa que las víctimas principalmente son hombres pobres entre los 20 y 40 años, sin trabajo o en la economía informal (p.e. trabajadores de la construcción y de limpia) y que vivían en zonas marginadas de ciudades.[29]

Concluyó que el ataque se llevó a cabo en marco de una política de Estado, en primer lugar debido a que los asesinatos de traficantes y consumidores de drogas fue alentada o justificada,[30] mediante expresiones de diverso tipo, por Rodrigo Duterte[31] durante su campaña presidencial y una vez que

[21] Párr. 75
[22] Párr. 86
[23] Párr. 87
[24] Párr. 79
[25] Párr. 102
[26] Párr. 80
[27] Párr. 78
[28] Párr. 91
[29] Párr. 92
[30] Párr. 59
[31] Párr. 91

asumió la posición, así como cuando fue alcalde de Davao.[32] También se destacan pronunciamientos similares del jefe de la policía nacional Ronald Dela Rosa.[33]

Además se acreditaron declaraciones relativas a deshacerse de las drogas ilegales y neutralizar personas, como un eufemismo para "matar", a quienes estaban identificadas en listados oficiales.[34] También constató que las autoridades filipinas han fallado en su obligación de investigar y procesar a los responsables de los asesinatos, que solo algunos casos han llegado a juicio y en un solo caso se ha dictado sentencia.[35] Además, se destaca que el presidente Duterte prometió impunidad o perdón al personal de las agencias de seguridad acusadas de haber cometido delitos.[36]

Conclusiones

En conclusión, la SCP autorizó la investigación al Fiscal de la CPI por toda la situación relativa a los crímenes de lesa humanidad de asesinato y otros relacionados con la campaña de la guerra contra las drogas en el territorio filipino entre el 1 de noviembre de 2011 y el 16 de marzo de 2019.[37]

[32] Párr. 94
[33] Párr. 95
[34] Párr. 96
[35] Párr. 101
[36] Párr. 101
[37] Párr. 118 y ss